

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W POZNANIU

Nr ew.: 170/2004/P/04/162/LPO

I N F O R M A C J A
o wynikach kontroli
Organizacja gospodarowania
odpadami komunalnymi w dużych miastach

Poznań grudzień 2004 r.

Misją: *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość
o gospodarność i skuteczność w służbie
publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją: *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się
powszechnym autorytetem najwyższy organ
kontroli państwowej, którego raporty będą
oczekiwanym i poszukiwanym źródłem
informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

p. o. Dyrektora NIK Delegatury w Poznaniu
Jan Kołtun

Akceptuję:
Piotr Kownacki

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Mirosław Sekuła

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa 15 grudnia 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefix-22-825-44-81
www.nik.gov.pl

S p i s t r e ś c i

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza ustaleń kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli.	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	9
3.1.1. Utrzymanie czystości i porządku jako zadania gmin	9
3.1.2. Zezwolenia	10
A. odbierania odpadów	10
B. postępowania z odpadami	11
3.1.3. Ewidencjonowanie odpadów	12
3.1.4. Odzysk i unieszkodliwianie odpadów	12
3.1.5. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Urzędy miast	14
3.2.2. Jednostki zarządzające komunalnymi składowiskami odpadów	23
3.2.3. Jednostki prowadzące działalność w zakresie odbierania, zbierania i	
transportu odpadów	24
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	27
4.1.Przygotowanie kontroli	27
4.2.Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	28
Załączniki	30

1. Wprowadzenie

Temat kontroli

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła kontrolę **Organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach**. Została ona ujęta w planie pracy Najwyższej Izby Kontroli pod numerem P/04/162.

W drugim półroczu 2001 r. NIK (Delegatura w Bydgoszczy) przeprowadziła, koordynowaną kontrolę w zakresie gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Z ustaleń tej kontroli wynikało, że część władz samorządowych nie stworzyła należytych warunków do selektywnej zbiórki i segregacji odpadów przydatnych do wykorzystania oraz nie zostały zapewnione właściwe warunki funkcjonowania gminnych składowisk odpadów. Zagadnienia objęte zakresem przedmiotowym niniejszej kontroli były również (częściowo) przedmiotem badań w ramach kontroli realizacji zobowiązań negocjacyjnych Rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska¹ (kontrola koordynowana przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK w 2003 r.) Analiza skarg², jakie wpłynęły do NIK w 2002 r. i w ciągu trzech kwartałów 2003 r., a także interpelacji poselskich³ dotyczących zagadnień związanych z gospodarką odpadami w dużych miastach wykazała utrzymywanie się nieprawidłowości. Istotnym motywem skłaniającym do podjęcia kontroli było także wejście w życie - z dniem 1 października 2001 r. - nowych regulacji prawnych dotyczących gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi. Były to *ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*⁴, *ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*⁵ oraz *ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*⁶. Kierując się powyższymi przesłankami Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2004 r. kontrolę gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach.

Cel kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działań władz gmin-miast w zakresie odbioru, zbierania lub transportu odpadów komunalnych w dużych miastach, przyjmowania odpadów na składowiska, zakresu selektywnej zbiórki i segregacji odpadów komunalnych oraz działań przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem, zbieraniem lub transportem odpadów komunalnych.

Zakres kontroli

Podstawowa tematyka kontroli obejmowała przestrzeganie zasad utrzymania czystości i porządku w gminach w odniesieniu do odpadów komunalnych, wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów komunalnych, przestrzeganie oraz prowadzenie kontroli przestrzegania warunków zezwoleń, ewiden-

¹ „Realizacja zobowiązań negocjacyjnych Rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska”, NIK Warszawa, luty 2004 r. (nr ewidencyjny 9/2004/P/03/113/KSR).

² Z przedmiotem kontroli wiążą się dwie skargi: zarządu związku komunalnego gmin p. n. „Strefa Usług Komunalnych” w Kraśniku oraz członków zarządu gminy i miasta Ślesin.

³ Przedmiotu kontroli dotyczyły 3 interpelacje: posła Romana Jagielińskiego (nr 644 z 10 maja 2002 r.), posłanki Marii Nowak (nr 3313 z 2 kwietnia 2003 r.) i posła Henryka Ostrowskiego (nr 4354 z 21 lipca 2003 r.).

⁴ Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

cjonowanie obrotu odpadami komunalnymi, wykonywanie obowiązków w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2002-2003.

Kontrole przeprowadzono od 1 kwietnia do 6 lipca 2004 r. w 50 jednostkach, w tym w 10 urzędach miast, 9 jednostkach zarządzających składowiskami odpadów oraz u 31 przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów komunalnych. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które prowadziły w nich kontrole, przedstawiono w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

Kontrole w urzędach miast przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a kontrole w pozostałych jednostkach według kryteriów odpowiadających ich statusowi prawnemu, stosownie do przepisu *art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷.

Jednostką koordynującą badania kontrolne była NIK Delegatura w Poznaniu, a uczestniczyły w niej Delegatury NIK w Gdańsku, Łodzi, Lublinie, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie oraz we Wrocławiu.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności

- 1. Władze skontrolowanych miast nie wykonywały niektórych przepisów dotyczących systemu gospodarowania odpadami, w tym odpadami komunalnymi.**
- 2. NIK pozytywnie oceniła fakt, że we wszystkich miastach prezydenci wdrożyli szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku oraz egzekwowali od właścicieli nieruchomości wykonywanie obowiązków określonych w tych zasadach. Przyjmowanie odpadów komunalnych na składowiska na ogół odbywało się prawidłowo. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono jedynie w kilku przypadkach.**
- 3. W połowie skontrolowanych miast nie opracowano jednak lub opracowano ze znacznym opóźnieniem wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Niektóre wymagania były natomiast nieaktualne lub niepełne. Prawie 1/3 zezwoleń na odbieranie, zbieranie lub transport odpadów komunalnych wydana została z naruszeniem prawa.**
- 4. NIK negatywnie oceniła skuteczność przeprowadzanych przez urzędy miast kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków udzielonych zezwoleń. Niewystarczające i nieskuteczne były działania tych urzędów w zakresie zapobiegania powstawaniu oraz likwidacji składowisk odpadów zlokalizowanych w miejscach do tego nie przeznaczonych. Tylko w nielicznych przypadkach ustalano sprawców składowania odpadów w takich miejscach.**

⁷ J. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

5. W minimalnym stopniu prowadzono selektywną zbiórkę odpadów komunalnych. W niektórych miastach rozpoczęto ją dopiero w latach objętych kontrolą, choć obowiązek taki istniał od 2001 r.
6. Skontrolowani przedsiębiorcy częstokroć naruszali przepisy prawa. Prawie 30 % przedsiębiorców okresowo prowadziło działalność bez wymaganych zezwoleń. Ponad 16% przedsiębiorców bezprawnie przekazywało odpady komunalne na składowiska, niewskazane w zezwoleniach, a 32 % nierzetelnie sporządzało ewidencje odpadów komunalnych. Uniemożliwiało to monitorowanie obrotu odpadami w kontrolowanych miastach, a więc osiągnięcie jednego z zasadniczych celów systemu gospodarki odpadami.

2.2. Synteza ustaleń kontroli

1. Zgodnie z przepisami *art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁸ we wszystkich 10 skontrolowanych miastach uchwalono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na ich terenie. W 3 miastach były one jednak dostosowywane do zmieniających się przepisów ze znacznym opóźnieniem (od 23 do 28 miesięcy). Zmiany dotyczyły uregulowań w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, rodzaju urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości, wymagań dotyczących ich rozmieszczenia oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych (s.14)

2. NIK pozytywnie oceniła działania kontrolne służb miejskich w zakresie egzekucji od właścicieli nieruchomości obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie miast. Kontrole prowadzone przez pracowników urzędów lub podległych im jednostek oraz straż miejską wykazywały jednakże, że nie wszyscy właściciele nieruchomości należycie wywiązywali się z obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości. W szczególności stwierdzano brak umów na odbiór odpadów komunalnych i dokumentów poświadczających wniesienie opłat za te usługi. Na osoby winne naruszeń nakładano grzywny w drodze mandatu karnego lub kierowano wnioski o ukaranie do sądów grodzkich (s.15)

3. W 3 miastach (Łódź, Płock, Rzeszów) do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie określono wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Naruszono w ten sposób dyspozycję *art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W 2 miastach (Poznań, Siedlce) wymagania określono i podano do publicznej wiadomości z wielomiesięcznym opóźnieniem (sięgającym nawet 18 miesięcy) w stosunku do daty powstania tego obowiązku (1 października 2001 r.). W 2 miastach (Radom, Szczecin) stwierdzono, że ustalone wymagania były nieaktualne lub niepełne, co NIK oceniła jako nierzetelność (s.16)

⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.

4. Stwierdzono, że 114 spośród 410 skontrolowanych zezwoleń dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi wydanych zostało z naruszeniem prawa. Nieprawidłowości te stwierdzono w 7 urzędach miast (Gdańsk, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Siedlce, Szczecin). W zezwoleniach nie określano wszystkich wymagań wyszczególnionych w *art. 9 ust. 1 i 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* albo w *art. 28 ust. 5 ustawy o odpadach*⁹. Ponadto zezwolenia wydawano na podstawie wniosków nie zawierających wszystkich wymaganych informacji oraz załączników, ograniczano okres ich ważności w stosunku do wnioskowanego terminu, powoływano błędne podstawy prawne, nie wskazywano w uzasadnieniu decyzji przyczyn odmowy udzielenia zezwolenia i stosowano nieprawidłowe nazewnictwa (s.16)

5. NIK negatywnie pod względem rzetelności oceniła fakt, że niektórzy prezydenci miast (poprzez podległe służby) w niepełnym zakresie kontrolowali przestrzeganie przez przedsiębiorców warunków wydanych zezwoleń. W latach 2002-2003 w jednym z miast (Siedlce) nie prowadzono kontroli w ogóle, a w dwóch innych (Radom, Wrocław) dokonano tylko jednego sprawdzenia. Kontrole prowadzono w ograniczonym zakresie (np. nie sprawdzano prawidłowości prowadzonej ewidencji odpadów komunalnych). Powyższa ocena NIK uzasadniona jest także tym, że wyniki kontroli ze strony służb miejskich (a także wyniki kontroli przedsiębiorców, przeprowadzonych przez NIK) ujawniały liczne naruszenia przepisów dotyczących odpadów komunalnych lub warunków zezwoleń (np. okresowe prowadzenie działalności bez wymaganych zezwoleń, przekazywanie odpadów komunalnych na składowiska nie wymienione w zezwoleniach etc.), (s.18 i 24)

6. W 3 spośród 10 skontrolowanych miast brak było rzetelnych danych o wielkości odpadów komunalnych zebranych z ich terenu i zdeponowanych na składowiskach odpadów, a także informacji o odpadach odzyskanych w wyniku selektywnej zbiórki. Było to spowodowane zaniechaniem nałożenia na przedsiębiorców obowiązku podawania stosownych danych lub nieegzekwowaniem takiego zobowiązania. W konsekwencji dla celów planistycznych korzystano z danych szacunkowych. W jednym z miast (Łódź) posiadane dane obarczone były błędem, ponieważ obejmowały odpady zebrane zarówno z terenu miasta jak i z sąsiednich gmin. Danych o ilości odpadów zebranych selektywnie brak było w 2 miastach (w Poznaniu i Szczecinie), (s.19)

7. Niewystarczające i nieskuteczne były działania skontrolowanych władz miejskich i przedsiębiorców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. W konsekwencji tylko w jednym mieście wskaźnik ilości odpadów zebranych selektywnie do ogólnej ilości odpadów był znaczący (w Siedlcach – ponad 20%). W pozostałych miastach (wyłączając Poznań i Szczecin, gdzie nie prowadzono ewidencji) wskaźnik ten wynosił od 0,4% do 5,1%. Przedsiębiorcy zobowiązani do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych odzyskiwali od 0,03% do 11,1% odpadów w stosunku do ogólnej ich ilości przekazanej na składowiska (s.19,24,27).

8. W ponad połowie objętych kontrolą miast nieskuteczne były działania władz miejskich związane z przeciwdziałaniem powstawaniu i likwidacją tzw. dzikich składowisk.

⁹ Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.

W 2003 r. w poszczególnych miastach objętych kontrolą było ich od 27 do 558. W latach 2002-2003 na terenie 5 miast liczba takich miejsc zwiększyła się, a w 4 miastach uległa redukcji (Urząd Miasta Siedlce nie otrzymywał informacji o dzikich składowiskach). Z powodu braku środków finansowych nie wszystkie zaewidencjonowane dzikie składowiska zostały zlikwidowane (odnotowane koszty działań likwidacyjnych w poszczególnych miastach wyniosły od 100 tys. zł do 1 246 tys. zł). W większości przypadków nie ustalono sprawców nielegalnego składowania odpadów, co uniemożliwiało odzyskanie wydatkowanych środków (s.22)

9. Wszystkie spośród 9 skontrolowanych jednostek zarządzających komunalnymi składowiskami odpadów spełniały wymagania określone w art. 53 ust.1 ustawy o odpadach, niezbędne do podjęcia takiej działalności. NIK negatywnie pod względem legalności oceniła natomiast – stwierdzone w 4 jednostkach – przypadki naruszeń instrukcji eksploatacji składowisk lub zezwoleń (głównie przyjmowanie odpadów od nieupoważnionych firm lub osób fizycznych). W 4 jednostkach nierzetelnie sporządzano przedkładane organom samorządowym, informacje o ilości i składzie odpadów (jeden przedsiębiorca w ogóle nie sporządzał takich informacji),(s.23)

Efekty finansowe kontroli z tytułu innych nieprawidłowości finansowych stanowiły kwotę 330 648 zł. NIK podjęła działania w celu odzyskania 10 655 zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Polityka ekologiczna państwa i – stanowiące instrument jej realizacji – uregulowania prawne w tym zakresie, ukierunkowane zostały na minimalizację ilości powstających odpadów, odzysk surowców i ponowne ich wykorzystanie, a także zapewnienie bezpiecznego dla życia i zdrowia ludzi oraz niegroźnego dla środowiska naturalnego unieszkodliwiania odpadów niewykorzystanych. Realizacja tych celów, oprócz konieczności monitorowania skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych, wymaga – zdaniem NIK – równoczesnego podjęcia intensywnych działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym, ukierunkowanych przede wszystkim na kształtowanie pożądanych zachowań mieszkańców. Powinny one zostać podjęte przez wszystkie organy samorządowe, w tym zwłaszcza gminy, na które nałożone zostało *gros* obowiązków związanych z gospodarką odpadami. W szczególności zachodzi potrzeba egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania porządku i czystości oraz nasilenia działań mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu nielegalnych składowisk odpadów.

Niezależnie od powyższego wniosku o charakterze generalnym, w związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m. in. do:

A. prezydentów miast o :

1. spowodowanie opracowania i podania do publicznej wiadomości wymagań, jakie powinny spełniać przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi;

2. podjęcie skutecznych działań na rzecz rozszerzenia selektywnej zbiórki odpadów;
3. określanie w udzielanych przedsiębiorcom zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi wszystkich wymagań wynikających z obowiązujących przepisów;
4. podniesienie skuteczności egzekwowania od przedsiębiorców wykonywania działalności gospodarczej, zgodnie z udzielanymi zezwoleniami dotyczącymi odpadów komunalnych;
5. przeprowadzanie kontroli w zakresie rzetelności otrzymywanych informacji o ilości i jakości odpadów komunalnych,

B. kierowników jednostek zarządzających komunalnymi składowiskami odpadów o:

6. przeciwdziałanie naruszeniom instrukcji eksploatacji odpadów;
7. egzekwowanie rzetelności sprawozdań z prowadzonej działalności związanej z gospodarowaniem odpadami;

C. kierowników jednostek prowadzących działalność w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów o:

8. spowodowanie przestrzegania obowiązku przekazywania odpadów wyłącznie do miejsc określonych w zezwoleniach;
9. zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości w zakresie gospodarki odpadami;
10. rozszerzenie selektywnej zbiórki odpadów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli.

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Utrzymanie czystości i porządku jako zadania gmin

Zadania gmin dotyczące utrzymania czystości i porządku określa *ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 tej *ustawy*, gminy m. in.: tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na ich terenie lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, organizują selektywną zbiórkę, segregację oraz magazynowanie odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, przydatnych do odzysku oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w zakresie gospodarowania tego rodzaju odpadami.

Szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gmin ustalają ich rady (w drodze uchwały), po zasięgnięciu opinii państwowych terenowych inspektorów sanitarnych, o czym stanowi art. 4 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Zasady te dotyczą: prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, rodzajów urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także wymagań dotyczących

ich rozmieszczenia oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W art. 5 ust. 1 *ustawa* zobowiązuje właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości i porządku przez: wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie porządkowym i technicznym (pkt 1), zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, zgodnie z wymogami określonymi w uchwale gminy, o której mowa w art. 4, a także pozbywanie się tych odpadów w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (pkt 3). Nadzór nad realizacją opisanych obowiązków sprawuje wójt (burmistrz albo prezydent miasta), a ich wykonanie podlega egzekucji administracyjnej (art. 5 ust. 6).

Właściciele nieruchomości, przy realizacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3, muszą udokumentować korzystanie z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (umowy i dowody zapłaty za takie usługi).

3.1.2. Zezwolenia

Prowadzenie działalności gospodarczej związanej z odpadami, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wymaga uzyskania dwóch rodzajów zezwoleń w zależności od zakresu przedmiotowego tej działalności. W miastach objętych niniejszą kontrolą obydwie rodzaje zezwoleń wydają prezydenci miast. Są to zezwolenia dotyczące :

A. odbierania odpadów

Z mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości muszą uzyskać na nią zezwolenie. Gminne jednostki organizacyjne, prowadzące na obszarze własnej gminy taką działalność na zasadach określonych w ustawie, nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń (art. 7 ust. 5).

Wymagania, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie przedmiotowych usług, podaje się do publicznej wiadomości. Zezwolenie to może być wydane na wniosek przedsiębiorców, którzy posiadają odpowiednie do zakresu działania środki techniczne (art. 7 ust. 2). Zezwolenia udzielają, w drodze decyzji, wójtowie (burmistrzowie albo prezydenci miast) właściwi ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6).

Przedsiębiorcy ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinni udokumentować gotowość przyjęcia odpadów przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 8 ust. 2).

Zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zezwolenie powinno określać: imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy, przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem, termin podjęcia działalności, wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące

standardu sanitarnego wykonania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać dodatkowo miejsca odzysku lub unieszkodliwiania takich odpadów (art. 9 ust. 1, 1a, 1b).

B. postępowania z odpadami

Postępowanie z odpadami powinno odbywać się w oparciu o zasady ustalone w *ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*, do których ustawa zalicza działania związane ze zbieraniem, transportem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów. Przepisy art. 25 ust. 2 *ustawy o odpadach* stanowią, że posiadacz odpadów może je przekazywać wyłącznie podmiotom, które uzyskały zezwolenia właściwego organu na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania zezwolenia.

Posiadacz odpadów, który prowadzi działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, obowiązany jest do uzyskania zezwolenia na prowadzenie tej działalności, z zastrzeżeniem wymienionym w art. 26 ust. 1 ustawy. Zezwolenie takie jest wydawane, w drodze decyzji, przez właściwy organ¹⁰ na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. W zezwoleniu określa się (art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 2): rodzaj i ilość odpadów przewidzianych do odzysku lub unieszkodliwiania w okresie roku, miejsce i dopuszczone metody odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, dodatkowe warunki prowadzenia działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, jeżeli wymaga tego specyfika odpadów (w tym w szczególności niebezpiecznych) lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub ochrony środowiska, miejsce i sposób magazynowania odpadów, czas obowiązywania zezwolenia. Do czasu wejścia w życie z dniem 7 lutego 2003 r. *ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*¹¹, w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów określało się również warunki transportu odpadów (art. 1 pkt 11).

Posiadacz odpadów, który prowadzi działalność w zakresie zbierania lub transportu odpadów, jest obowiązany uzyskać zezwolenie na prowadzenie tej działalności (art. 28 ust. 1). Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów wydaje, w drodze decyzji, starosta po zasięgnięciu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wymóg zasięgania opinii prezydenta miasta nie dotyczy prezydenta miasta na prawach powiatu. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów jest wydawane na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat. W zezwoleniu tym określa się (art. 28 ust. 5 i 6): rodzaje odpadów przewidywanych do zbierania lub transportu, oznaczenie obszaru prowadzenia działalności, miejsce i sposób magazynowania odpadów, sposób i środki transportu odpadów, dodatkowe warunki prowadzenia działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, jeżeli wymaga tego specyfika odpadów (w szczególności niebezpiecznych) lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub ochrony środowiska, czas obowiązywania zezwolenia.

Przepisów dotyczących zezwolenia na prowadzenie omawianej działalności nie stosowało się do odpadów komunalnych (art. 28 ust. 8) do wejścia w życie z dniem 7 lutego 2003 r. powołanej ustawy zmieniającej. Do tego czasu gminy we własnym zakresie regulowa-

¹⁰ Właściwym organem jest wojewoda (dla przedsięwzięć lub instalacji, o których mowa w art. 378 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska) albo starosta (dla pozostałych przedsięwzięć).

¹¹ Dz. U. Nr 7, poz. 78.

ły te zagadnienia. W myśl zaś wprowadzonej zmiany, omawiana działalność w zakresie odpadów komunalnych jest objęta zezwoleniami, z tym, że nie wymaga takiego zezwolenia zbieranie odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie nieruchomości przez władającego tą nieruchomością.

3.1.3. Ewidencjonowanie odpadów

Posiadacz odpadów jest obowiązany do prowadzenia ich ilościowej i jakościowej ewidencji. Ewidencja ta w przypadku posiadacza odpadów, który prowadzi działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, powinna obejmować sposoby gospodarowania odpadami, a także dane o ich pochodzeniu i miejscu przeznaczenia. W przypadku odpadów komunalnych ewidencję prowadzą podmioty, o których mowa w art. 7 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Posiadacz odpadów prowadzący działalność wyłącznie w zakresie transportu odpadów prowadzi ewidencję z zastosowaniem tylko kart przekazania odpadów.

Wzory karty ewidencji odpadu oraz karty przekazania odpadu stanowią załączniki do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów*¹². Dokumenty ewidencji odpadów powinny zawierać imię i nazwisko, adres zamieszkania lub nazwę i adres siedziby posiadacza odpadów. Posiadacz odpadów, który przyjmuje odpad od innego posiadacza, jest obowiązany potwierdzić przyjęcie odpadu na karcie przekazania odpadu (sporządzonej w dwóch egzemplarzach), wypełnionej przez posiadacza, który przekazuje ten odpad (art. 36 ust. 6-8 *ustawy o odpadach*). Przepisy art. 36 ust. 9 *ustawy o odpadach* dopuszczają sporządzanie zbiorczej karty przekazania odpadu, obejmującej odpad danego rodzaju przekazywany łącznie w czasie jednego miesiąca kalendarzowego temu samemu posiadaczowi (art. 36 ust. 9).

Posiadacz odpadów prowadzący ewidencję odpadów jest obowiązany sporządzać zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów (art. 37 ust. 1). Wzór formularza służący do sporządzania zbiorczego zestawienia danych stanowi załącznik nr 1 do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r.* Posiadacz odpadów jest obowiązany przekazać zbiorcze zestawienia danych marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania, zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy (art. 37 ust. 3).

3.1.4. Odzysk i unieszkodliwianie odpadów

Przepisy art. 9 *ustawy o odpadach* stanowią, że odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania. W przypadku braku takich możliwości odpady powinny być przekazane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione.

Unieszkodliwieniu poddaje się te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku. Do dnia 11 lipca 2003 r. odzysk lub unieszkodliwianie odpadów

¹² Dz. U. Nr 152, poz. 1736.

mógł odbywać się w miejscu wyznaczonym w trybie przepisów *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*¹³.

Przepisy art. 38 *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*¹⁴ stanowią, że zarządzający istniejącym składowiskiem odpadów obowiązany był, w terminie do dnia 31 grudnia 2002 r., do uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów.

Przepisy art. 59 ust. 1 *ustawy o odpadach* zobowiązują zarządzającego składowiskiem odpadów m. in. do: ustalenia ilości odpadów przed ich przyjęciem na składowisko, sprawdzenia zgodności przyjmowanych odpadów z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadów, zapewnienia selektywnego składowania odpadów, mając na uwadze uniknięcie szkodliwych dla środowiska reakcji pomiędzy składnikami tych odpadów, możliwość dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska, utrzymywania i eksploatacji składowiska w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych, stanowiących wyposażenie składowiska odpadów oraz zachowania wymagań sanitarnych, bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowych, a także zasad ochrony środowiska, zgodnie z zatwierdzoną instrukcją eksploatacji składowiska odpadów, odmówienia przyjęcia odpadów na składowisko odpadów, których skład jest niezgodny z dokumentami wymaganymi przy obrocie odpadami lub zezwoleniem na składowanie odpadów niebezpiecznych na wydzielonej części innego składowiska odpadów lub zezwoleniem na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, a także zawiadomienia o tym niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Magazynowanie odpadów może się odbywać na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny, a miejsce magazynowania odpadów nie wymaga wyznaczenia w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Odpady przeznaczone do odzysku lub unieszkodliwiania mogą być magazynowane, jeżeli taka konieczność wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych, nie dłużej niż przez okres 3 lat, a odpady przeznaczone do składowania mogą być magazynowane jedynie w celu zebrania odpowiedniej ilości do transportu na składowisko odpadów, nie dłużej niż przez okres 1 roku. Miejsce i sposób magazynowania odpadów określa się w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, a także zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów (art. 63).

Przepisy art. 33 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. stanowiły, że organy ochrony środowiska zobowiązują, w drodze decyzji, zarządzających składowiskami odpadów do przedłożenia przeglądu ekologicznego do dnia 30 czerwca 2002 r.

3.1.5. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Dane statystyczne dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce wskazują na istotne opóźnienia w dochodzeniu do uniijnych standardów. Z opracowania pn. „Ochrona środowiska 2003 r.”¹⁵ wynika, że relatywnie duża jest w Polsce ilość odpadów składowanych

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (j. t. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) została uchylona ustawą z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

¹⁵ Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003 r.

na składowiskach w stosunku do ilości odpadów zebranych ogółem. Przykładowo w 2000 r. ilość odpadów komunalnych zebranych w Polsce wyniosła – w przeliczeniu na jednego mieszkańca 316 kg. Średnia w krajach Unii Europejskiej wyniosła w tym okresie 535 kg, w tym np. we Francji 531 kg, a w Hiszpanii 520 kg. Jednakże w Polsce na składowiskach gromadzono bez mała 100 % zebranych odpadów (310 kg), podczas gdy wskaźnik ten w krajach Unii (jako całości) był znacznie niższy i wyniósł 54,4 % (tylko 291 kg). W wymienionych wyżej, przykładowych krajach Unii, odnośne wskaźniki kształtowały się na zróżnicowanym poziomie - od jeszcze niższego we Francji – 45,9 % (składowano tam przeciętnie tylko 244 kg odpadów), do wyższego niż przeciętny w Unii, ale znacznie niższego niż w Polsce, w Hiszpanii – 61,3 % (319 kg). Powyższe wskaźniki są miarą narastających przez lata zaniedbań infrastrukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie selektywnej zbiórki odpadów, jako czynnika umożliwiającego efektywny odzysk i powtórne przetwarzanie wielu składników zawartych w masie odpadów komunalnych.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Urzędy miast

3.2.1.1. Zasady utrzymania czystości i porządków w miastach oraz kontrola ich przestrzegania

Zasady utrzymania porządku i czystości

Organy uchwałodawcze 10 skontrolowanych miast uchwaliły szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na ich terenach. Zasady te uwzględniały wymagania określone przepisami prawa, z tym jednak, że w 3 miastach obowiązywały przez dłuższy czas zasady niedostosowane do zmian wprowadzanych do powszechnie obowiązujących przepisów:

- Rada miasta Szczecina ustaliła szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwałą z dnia 15 czerwca 1998 r. Zasady te, które obowiązywały do dnia 30 października 2003 r., nie uwzględniały obowiązujących od dnia 1 października 2001 r. *przepisów wprowadzonych ustawą o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*, w szczególności dotyczących obowiązku organizowania selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i ustalenia wymagań w tym zakresie. Aktualizacji zasad dokonano uchwałą Rady dopiero w dniu 27 maja 2003 r. Weszły więc one w życie po upływie prawie dwóch lat po zmianie przepisów w przedmiotowych sprawach.
- Rada miejska w Radomiu ustaliła szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwałą z dnia 26 marca 1998 r. Do czasu podjęcia kolejnej uchwały w tej sprawie, co nastąpiło w dniu 26 stycznia 2004 r., a więc przez 28 miesięcy, zasady te nie uwzględniały przepisów powołanej wyżej *ustawy o odpadach*, dotyczących selektywnej zbiórki odpadów, częstotliwości usuwania odpadów oraz utrzymania w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych.
- W Lublinie do czasu wejścia w życie uchwały Rady miasta z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublina, obowiązywała w tej sprawie uchwała z dnia 26 lutego 1998 r.,

w której na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek jedynie gromadzenia odpadów typowych, nietypowych i wielkogabarytowych oraz przekazywania tych odpadów do wywozu i unieszkodliwiania. Przez 23 miesiące zatem obowiązywały zasady nie uwzględniające aktualnego wówczas stanu prawnego.

Kontrola wykonania uchwał

We wszystkich 10 skontrolowanych miastach służby miejskie sprawdzały wywiązywanie się podmiotów władających nieruchomościami – w szczególności właścicieli, współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu – z obowiązków ustalonych uchwałami w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gmin. Kontrole w tym zakresie w 8 miastach (Gdańsk, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Rzeszów, Szczecin, Wrocław) prowadzone były przez pracowników urzędów lub podległych im jednostek oraz straż miejską, a w 2 miastach (Płock, Siedlce) wyłącznie przez straż miejską.

Powyższe kontrole (głównie straży miejskiej) spełniały funkcję zarówno prewencyjną jak i represyjną w porządkowaniu gospodarki odpadami. Ich wyniki wskazują na znaczącą skalę naruszeń zasad utrzymania czystości, ustalonych przez władze miejskie. I tak:

- W latach 2002-2003 pracownicy urzędu oraz straży miejskiej w Łodzi przeprowadzili kontrole 52 349 posesji. W ich wyniku skierowano 37 wniosków do sądu grodzkiego, nałożono 1 675 mandatów karnych na łączną kwotę 116,1 tys. zł oraz wydano 1 329 zaleceń pokontrolnych.
- W Gdańsku w latach 2002-2003 straż miejska podjęła 3 392 interwencje wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie wywiązali się z obowiązku utrzymania czystości i porządku w obrębie nieruchomości. W wyniku tych działań skierowano 17 wniosków do sądu grodzkiego i nałożono 226 mandatów karnych na łączną kwotę 14,3 tys. zł. Ponadto straż miejska (w 36 przypadkach wspólnie z pracownikami innych instytucji) przeprowadziła 2 047 kontroli umów na odbiór odpadów z nieruchomości, w 982 przypadkach stwierdzono ich brak. Konsekwencją kontroli było doprowadzenie do zawarcia takich umów.
- W 2002 r. pracownicy Wydział Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Wrocławia przeprowadzili 307 kontroli nieruchomości w zakresie przestrzegania przepisów o utrzymaniu czystości i porządku, w tym 155 dotyczących odpadów stałych, a w 2003 r. odpowiednio 464 i 235 kontroli. W ich następstwie najczęściej stwierdzano brak pojemników do gromadzenia odpadów i umów na ich odbiór oraz dowodów zapłaty za korzystanie z usług w zakresie odbierania odpadów. W tym okresie Wydział skierował do straży miejskiej odpowiednio 19 i 17 wniosków o ukaranie winnych, która w 2003 r. w 10 przypadkach nałożyła mandaty karne, a w 4 skierowała sprawy do sądu grodzkiego.

W toku kontroli NIK dokonano oględzin od 5 do 10 wybranych nieruchomości w każdym z miast objętych kontrolą. Nie wykazały one nieprawidłowości w zakresie rozmieszczenia i utrzymania pojemników do gromadzenia niesegregowanych odpadów komunalnych. W 4 miastach część nieruchomości nie wyposażono w pojemniki do selektywnego gromadzenia odpadów lub też rozmieszczono na nich pojemniki do gromadzenia tylko niektórych odpadów, co stanowiło naruszenie obowiązujących zasad utrzymania czystości i porządku. I tak:

- Pojemników do selektywnego gromadzenia odpadów brakowało na terenie 4 z 5 kontrolowanych nieruchomości w Szczecinie. W 3 z 5 nieruchomości w Radomiu oraz 3 z 7 nieruchomości w Lublinie. We Wrocławiu pojemników nie rozmieszczono na terenie 3 nieruchomości, na jednej brak było pojemnika przeznaczonego do gromadzenia opakowań blaszanych, a na kolejnej rozmieszczono tylko pojemnik do gromadzenia opakowań z tworzyw sztucznych.

3.2.1.2. Zezwolenia na odbieranie, zbieranie lub transport odpadów

Wymagania Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odbierały wyspecjalizowane gminne jednostki organizacyjne lub przedsiębiorcy, którzy posiadali zezwolenia na wykonanie usług w tym zakresie. Prezydenci 3 miast (Łódź, Płock, Rzeszów) do czasu wszczęcia kontroli nie opracowali wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 7 ust. 3 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Ponadto w 4 miastach stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie ustalenia wymagań:

- prezydent Siedlec wymagania takie określił i podał do publicznej wiadomości dopiero w maju 2004 r. (w trakcie kontroli NIK), pomimo, iż obowiązek taki powstał w 2001 r.;
- uchwałę zarządu miasta Poznania w tej sprawie oraz późniejsze zarządzenie prezydenta wprowadzano w życie z opóźnieniem odpowiednio piętnastomiesięcznym i ponad trzymiesięcznym w stosunku do daty powstania ustawowego obowiązku;
- określone w grudniu 2001 r. przez zarząd miasta Szczecina wymagania nie uwzględniały (do czasu zakończenia kontroli NIK) wprowadzonej z dniem 7 lutego 2003 r. zmiany w przepisach *ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach* dotyczącej obowiązku uzyskania przez przedsiębiorcę zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- określone w sierpniu 2002 r. przez zarząd miasta Radom wymagania nie uwzględniały problematyki selektywnej zbiórki odpadów.

Zezwolenia Prezydenci skontrolowanych miast udzielili, w drodze decyzji, łącznie 503 zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zbierania lub transportu odpadów. Badaniom kontrolnym poddano 410 (tj.81,5%) zezwoleń. Przy udzielaniu 114 (27,8%) zezwoleń w 7 miastach (Gdańsk, Lublin, Łódź, Poznań, Radom, Siedlce, Szczecin) stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na naruszeniu przepisów art. 9 ust. 1 i 1a *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz art. 28 ust. 5 *ustawy o odpadach*.

Nieprawidłowości te polegały na:

- wydawaniu zezwoleń na podstawie wniosków nie zawierających wymaganych informacji oraz załączników (13 przypadków),
- nieokreślaniu w zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych terminu podjęcia działalności (41 przypadków), niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności (63 przypadki) oraz miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (25 przypadków),

- nieokreślaniu w zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i transportu odpadów miejsca zbierania odpadów oraz obszaru prowadzenia działalności (19 przypadków),
- ograniczaniu okresu ważności wydawanych zezwoleń w stosunku do czasu deklarowanego we wnioskach (23 przypadki),
- powołaniu błędnej podstawy prawnej (4 przypadki),
- stosowaniu pozaustawowego nazewnictwa (27 przypadków),
- braku wskazania w uzasadnieniu decyzji przyczyn odmowy udzielenia zezwoleń na wnioskowaną działalność (2 przypadki).

Na przykład:

- W Urzędzie Miasta Siedlce połowę zezwoleń (8 z 16) wydano na podstawie wniosków nie zawierających niezbędnych do ich wydania informacji. We wnioskach brak było informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług (3 przypadki), terminu podjęcia działalności oraz udokumentowania gotowości przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (po 1 przypadku). Wnioski o wydanie zezwoleń na transport odpadów nie zawierały: przewidywanego okresu prowadzenia działalności (3 przypadki), informacji o rodzajach odpadów przewidzianych do transportu oraz wskazania obszaru prowadzenia działalności (po 1 przypadku). W 2 zezwoleniach na transport odpadów, jako podstawę prawną przywołano przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamiast przepisy ustawy o odpadach. W 2 zezwoleniach na odbieranie odpadów komunalnych – w treści których zezwolono również na transport odpadów – jako podstawę prawną wskazano jedynie przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie przywołano przepisów ustawy o odpadach.
- W Urzędzie Miejskim w Szczecinie we wszystkich 45 zezwoleniach na działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie określono niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniami. W 21 zezwoleniach nie wskazano miejsca unieszkodliwiania odpadów komunalnych, wskazując tylko, że mają to być składowiska miejskie. W 3 zezwoleniach nie zawarto terminu podjęcia działalności. W 23 zezwoleniach udzielonych do dnia 25 maja 2003 r. ograniczono okres ważności w stosunku do okresu wnioskowanego (pomimo że organ udzielający zezwolenia jest związany treścią złożonego wniosku co do czasu, na jaki zezwolenie ma być udzielone¹⁶). W uzasadnieniu decyzji nie wskazano ustawowych kryteriów takiego ograniczenia, powoływano się natomiast na konieczność ustalenia zgodności zezwoleń z będącym dopiero w opracowaniu planem gospodarki odpadami. W 2 z 26 zezwoleń na działalność w zakresie transportu odpadów nie wskazano w uzasadnieniach przyczyny odmowy udzielenia zezwoleń na działalność w zakresie zbierania odpadów, o co także wnioskowano.
- W Urzędzie Miasta Łodzi w żadnym z 18 zezwoleń na świadczenie usług w zakresie odbierania, zbierania i transportu odpadów komunalnych nie określono

¹⁶ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego nr OPK 1/00 z dnia 22 maja 2000 r. (ONSA 2000/4/140).

terminów podjęcia działalności oraz niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniami.

Z dniem 7 lutego 2003 r. przedsiębiorcy odbierający odpady z nieruchomości i transportujący je do miejsc ich przeznaczenia winni dysponować dwoma zezwoleniami, wydanymi na podstawie obecnie obowiązujących przepisów *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz *ustawy o odpadach*. Jeśli więc po tym terminie wygasła ważność zezwolenia dla danego przedsiębiorcy na zbieranie i transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów *ustawy o czystości i porządku w gminach*¹⁷, to winien on otrzymać w to miejsce dwa zezwolenia. W Szczecinie stosowano jednak inną praktykę:

- w Szczecinie spośród 10 przedsiębiorców, którym w 2003 r. udzielono zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, tylko pięciu posiadało także zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transport odpadów. Niepoinformowanie pozostałych przedsiębiorców było wynikiem przyjętej w Urzędzie Miejskim interpretacji przepisów. Przyjęto bowiem, że czynność odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obejmuje też czynność zbierania odpadów i czynność przewiezienia ich do wskazanego w zezwoleniu miejsca odzysku lub unieszkodliwiania. W ocenie NIK była to interpretacja wadliwa. Prezydent Miasta Szczecina w kwietniu 2004 r. skierował do Ministra Środowiska pismo w sprawie interpretacji przepisów dotyczących zezwoleń.

Kontrola spełniania warunków zezwoleń

Niektóre skontrolowane urzędy w ograniczonym stopniu i w niepełnym zakresie kontrolowały przestrzeganie obowiązków określonych w zezwoleniach dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi. W latach 2002-2003 w Siedlcach nie prowadzono kontroli w ogóle, w Radomiu i Wrocławiu przeprowadzono po 1 kontroli, w Łodzi i Płocku po 3 kontrole, w Poznaniu 8 kontroli, w Lublinie 10 kontroli, w Gdańsku 19 kontroli i w Szczecinie 27 kontroli, w tym 8 sprawdzających. Służby miejskie w Rzeszowie skontrolowały przestrzeganie wymogów określonych w zezwoleniach u wszystkich 4 przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych. Zakres tych kontroli – z małymi wyjątkami – nie obejmował prawidłowości ewidencjonowania odpadów. Poprawność ewidencjonowania odpadów sprawdzano w Łodzi, Gdańsku, Szczecinie i w Poznaniu (w jednej kontroli).

Ustalenia tych kontroli (a także kontroli NIK, które przedstawiono w rozdziale 3.2.3 niniejszej *Informacji*) wykazały naruszania prawa oraz niewywiązywanie się przedsiębiorców ze zobowiązań określonych w zezwoleniach. W szczególności naruszano przepisy art. 9 ust. 1a *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (obowiązek posiadania zezwolenia) oraz art. 36 ust. 1-9 *ustawy o odpadach* (prowadzenie ewidencji i sporządzania sprawozdań). Niezależnie od powyższego kontrole NIK wykazały nieskuteczność, a niekiedy brak rzetelności w działalności kontrolnej służb miejskich.

¹⁷ Ważność takich zezwoleń, nawet jeśli są bezterminowe, wygasa z dniem 30 czerwca 2008 r., stosownie do przepisu art. 39 ust. 1 *ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*.

- Wskutek zaniechania kontroli Urząd Miasta Siedlce nie posiadał informacji o przedsiębiorcach dostarczających odpady na składowisko komunalne bez stosownych zezwoleń. Tymczasem zezwoleń prezydenta miasta nie posiadały 52 firmy spośród 59 dostarczających odpady komunalne.
- Służby miejskie Urzędu Miasta Wrocławia skontrolowały jedną firmę w związku z ubieganiem się o prolongatę posiadanego zezwolenia. Przeprowadzona na wniosek NIK dodatkowa kontrola tej firmy wykazała, że dokonywała ona przeładunku odpadów komunalnych wbrew warunkom określonym w zezwoleniu na odbieranie odpadów oraz że nie posiadała decyzji właściwego organu, zmieniającej przeznaczenie eksploatowanego obiektu na punkt przeładunkowy.
- W Poznaniu skontrolowano 8 przedsiębiorców prowadzących działalność na podstawie zezwoleń. Tylko w jednym przypadku sprawdzano prawidłowość ewidencji odpadów. Działań kontrolnych nie podjęto nawet po uzyskaniu informacji, że jeden z przedsiębiorców dostarcza odpady komunalne na składowisko niewymienione w udzielonym mu zezwoleniu.
- W Szczecinie pracownicy Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami (MZGO) skontrolowali 19 przedsiębiorców, w wyniku których stwierdzono niewypełnianie przez nich warunków określonych w zezwoleniach. W zaleceniach pokontrolnych skierowanych do 5 przedsiębiorców nie zamieszczono wszystkich ustalonych i udokumentowanych w protokołach nieprawidłowości, a do 2 przedsiębiorców sformułowano zalecenia nie znajdujące potwierdzenia w protokołach. Od 10 przedsiębiorców nie wyegzekwowano informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych. Przeprowadzono również 8 kontroli sprawdzających, w tym w 5 w firmach, od których nie otrzymano informacji o realizacji wniosków pokontrolnych. Stwierdzenie powyższych naruszeń nie powodowało podjęcia działań przewidzianych prawem t. j. wezwania przedsiębiorców do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków, a w przypadku dalszego naruszania podjęcia decyzji o cofnięciu zezwoleń bez odszkodowania. Upoważnienia prezydenta Szczecina w tym zakresie posiadali dyrektor i zastępca dyrektora wydziału gospodarki komunalnej i ochrony środowiska Urzędu Miasta. Upoważnienia nie miał natomiast dyrektor MZGO, który nie przekazywał do wymienionego wydziału dokumentów pokontrolnych i nie wnioskował o podejmowanie takich działań.

3.2.1.3. Selektywna zbiórka odpadów w miastach

W 2003 r. z terenu 5 miast zdeponowano na składowiskach odpadów od 1,9% (Radom) do 13,3% (Szczecin) więcej odpadów komunalnych niż w roku wcześniejszym. W tym okresie zmniejszyła się ilość odpadów komunalnych przekazanych na składowiska z Lublinia (o 8,9%) i Rzeszowa (o 2,2%). W urzędach w Poznaniu, Wrocławiu i Łodzi brak było kompletnych danych o rodzajach i ilościach odpadów komunalnych zebranych na terenie miast i przekazanych w latach 2002-2003 na składowiska odpadów. Na przykład:

- Urząd Miasta Poznania tylko w 50 zezwoleniach na zbieranie lub transport odpadów (spośród 124 objętych kontrolą) zawarł zobowiązanie przekazywania informacji o rodzajach i ilościach odpadów komunalnych dostarczanych na składowiska. Faktycznie nie przejawiano zainteresowania tymi informacjami. Świadczy o tym nieegzekwowanie nałożonego obowiązku od 26 przedsiębiorców oraz brak informacji o odpadach komunalnych przekazanych na wszystkie składowiska

wskazane w zezwoleniach. Poza tym z przeprowadzonych przez NIK kontroli przedsiębiorców wynika, że w niektórych informacjach wykazano łącznie ilość odpadów zbieranych z terenu miasta i gmin ościennych. Według niepełnej ewidencji Urzędu ilość odpadów unieszkodliwionych na składowiskach znacznie odbiegała od ilości wykazanych w planie gospodarki odpadami dla Poznania (w 2003 r. ilości te wynosiły odpowiednio 119,2 tys. Mg¹⁸ i 233,5 tys. Mg). Urząd nie żądał też od przedsiębiorców, pomimo sformułowania takiego zobowiązania w 49 zezwoleniach, informacji o ilościach odpadów pozyskiwanych od wytwórców.

- Na skutek braku danych w zakresie ilości wytworzonych i unieszkodliwionych odpadów komunalnych w Urzędzie Miasta Wrocławia, w toku opracowywania planu gospodarki odpadami dla powiatu i gminy Wrocław, ilość wytworzonych odpadów ustalono szacunkowo w oparciu o masę dostarczoną w latach 1995-1999 na składowisko Maślice. W odniesieniu do następnych lat zastosowano prognozowanie z wykorzystaniem metody ekstrapolacji, uwzględniającej wzrost liczby mieszkańców i statystyczne krajowe wskaźniki wzrostu ilości wytworzonych odpadów (ilość tę oszacowano na 245 tys. Mg w 2002 r. i 252 tys. Mg w 2003 r).
- Na terenie Łodzi działalność w zakresie zbierania odpadów komunalnych prowadziło 39 podmiotów, które w latach 2002-2003 zebrały 292,1 tys. Mg i 302,9 tys. Mg odpadów. Ponad 80% tych ilości zebrało 3 przedsiębiorców. W informacjach przekazywanych Urzędowi Miasta wykazywali oni ilości odpadów komunalnych zebranych również z terenu sąsiednich gmin. Według szacunków w powyższych ilościach odpady spoza Łodzi stanowiły około 2,6%.

Zaniechanie nakładania na przedsiębiorców (prowadzących działalność w zakresie odbierania oraz zbierania odpadów komunalnych) lub nie egzekwowanie od nich zobowiązań do informowania urzędów o ilościach odpadów zebranych i zdeponowanych na składowiskach, a także o ilościach odpadów wysegregowanych, pozbawiało służby miejskie istotnych informacji planistycznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Poza tym negatywnie rzutowało to na dokładność szacowania wielkości zbieranych odpadów w statystyce państwowej. Przykładowo: w opracowaniu Głównego Urzędu Statystycznego¹⁹ za 2002 r. podano, że w Poznaniu zebrano łącznie 423 tys. Mg odpadów, podczas gdy w planie gospodarki odpadami tego miasta podano 220,5 tys. Mg (a z niepełnej ewidencji Urzędu Miasta Poznania wynikało, że zebrano 164,7 tys. Mg).

Selektywna zbiórka odpadów

W latach 2002-2003 selektywna zbiórka odpadów komunalnych prowadzona była w 9 spośród skontrolowanych miast. Na terenie Lublina działalność taką rozpoczęto zaś dopiero we wrześniu 2003 r., po uchwaleniu przez radę miasta, w dniu 26 czerwca 2003 r., szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W uchwale szczegółowo określone zostały obowiązki w zakresie selektywnej zbiórki odpadów.

Skuteczność działań służb miejskich w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych była zróżnicowana, na ogół jednak niewystarczająca, co znajdowało odbicie w ilościach odpadów odzyskanych do dalszego zagospodarowania (recyklingu).

¹⁸ Mg-jednostka układu SI- Megagram czyli 1 tona.

¹⁹ „Ochrona środowiska 2003” GUS, op.cit.str. 333, tab. 25 (333).

I tak, w roku 2002 w poszczególnych miastach (wyłączając Poznań i Szczecin) wysegregowano od 514 Mg odpadów (Rzeszów) do 4 306 Mg (Siedlce), a w 2003 roku od 588 Mg do 4.819 Mg odpadów. W większości skontrolowanych miast wysegregowano – w ocenie NIK – relatywnie małą ilość odpadów w stosunku do łącznej ich masy. W badanych latach najmniej odpadów odzyskano w Gdańsku (0,5% i 0,4%), w Rzeszowie (1% i 1,1%), w Płocku (2,9% i 2,7%) oraz w Radomiu (1,2% i 5,1%). W 2003 r. w Lublinie wskaźnik ten wyniósł 1,7%. W wymienionych miastach był on więc mniejszy albo zbliżony do ogólnokrajowego wskaźnika segregacji odpadów z 2000 r. (w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami wykazano, że około 30% gmin wysegregowało 148 tys. Mg odpadów, co stanowiło 1,2% całości wytworzonych odpadów komunalnych). Natomiast w Siedlcach osiągnięto stosunkowo wysoki poziom odzysku i segregacji odpadów, wynoszący 21,1% w 2002 r. i 23,1% w 2003 r.

Kontrola wykazała następujące nieprawidłowości w działaniach władz i służb miejskich:

- Urząd Miasta Poznania nie miał pełnych danych o rodzajach i ilości odpadów zebranych w ramach selektywnej zbiórki, ponieważ w 40 zezwoleniach (spośród 148 objętych kontrolą) nie zobowiązano przedsiębiorców do dostarczania informacji w tym zakresie, a ponadto 5 przedsiębiorców nie wywiązało się z nałożonego na nich obowiązku. M.in. tego powodu brak było możliwości ustalenia faktycznej ilości odpadów wysegregowanych w latach 2000-2003.
- Urząd Miejski w Szczecinie nie egzekwował od przedsiębiorców wymagań zawartych w udzielanych zezwoleniach w zakresie podjęcia i prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów. W związku z tym nie posiadał kompletnych danych dotyczących tej zbiórki w latach 2002-2003.
- Do organizowania selektywnej zbiórki odpadów na terenie Wrocławia przystąpiono w 2002 r. W przyjętych rozwiązaniach organizacyjnych nie stworzono jednak uregulowań zapewniających możliwości koordynacji selektywnego gromadzenia odpadów w całym mieście. Działalność ta, przypisana do realizacji Zarządowi Gospodarki Odpadami (ZGO), nie leżała – z racji braku takiego obowiązku – w kręgu zainteresowania wydziału środowiska i rolnictwa Urzędu. Z kolei ZGO, jako jednostka gminna, nie posiadała uprawnień koordynacyjnych w stosunku do innych podmiotów.
- W latach 2002-2003 na terenie miasta Radomia selektywną zbiórkę odpadów prowadziło 6 przedsiębiorców, a także spółka gminy „Radkom”. W 2002 r. gmina Radom zakupiła ze środków powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej 65 sztuk pojemników do selektywnej zbiórki odpadów za kwotę 75,1 tys. zł. Pojemniki te, przechowywane na terenie spółki, nie były wykorzystywane. W maju 2002 r. spółka odstąpiła prawo korzystania m. in. z sieci punktów selektywnego pozyskiwania odpadów dwóm innym podmiotom. W umowie tej spółka zobowiązała się do nieprowadzenia konkurencyjnej działalności oraz do udostępnienia drugiej stronie linii do segregacji odpadów. Zawarcie tej umowy w znacznym stopniu ograniczyło nadzór gminy nad gospodarką odpadami komunalnymi na terenie miasta, a osiągnięte zwiększenie ilości odzyskanych odpadów z 785,2 Mg w 2002 r. do 3 457,8 Mg w 2003 r. nastąpiło na skutek rozpoczęcia działalności przez przedsiębiorstwo „Jodła” w Radomiu (zezwolenie z dnia 4 grudnia 2002 r.), które w 2003 r. zebrało selektywnie 2.541,1 Mg odpadów (75,3%).

- Na terenie miasta Siedlce w 2003 r. zebrano w ramach selektywnej zbiórki odpadów o 11,2% (512,8 Mg) odpadów więcej niż w 2002 r., przy równoczesnym obniżeniu kosztów zbiórki o 7,3% (11 tys. zł) i wzroście wpływów z tej działalności o 31,5% (24,9 tys. zł). Było to efektem stosowania preferencyjnych stawek opłat za przyjmowanie na składowisko miejskie odpadów posegregowanych oraz wprowadzenia w szkołach programów edukacyjnych mających na celu promowanie segregacji odpadów.

3.2.1.4. Likwidacja nielegalnych składowisk odpadów

Służby miejskie kontrolowanych miast, za wyjątkiem Siedlec, ewidencjonowały i inwentaryzowały składowiska odpadów zlokalizowane w miejscach do tego nie przeznaczonych (tzw. dzikie składowiska). W latach 2002-2003 na terenie poszczególnych miast liczba dzikich składowisk wynosiła odpowiednio od 25 i 27 (Radom) do 386 i 558 (Łódź). Urząd Miasta Siedlce nie otrzymywał informacji o takich składowiskach odpadów.

Zdaniem NIK nie we wszystkich miastach działania związane z zapobieganiem powstawaniu nielegalnych składowisk odpadów były wystarczające. Na terenie 4 miast w badanym okresie liczba dzikich składowisk zwiększyła się (o 2 w Radomiu i o 172 w Łodzi), a w 5 miastach zmniejszyła (o 7 w Szczecinie i o 55 w Gdańsku). Na skutek braku środków finansowych dzikich wysypisk nie zlikwidowano w 2002 r. w Szczecinie (79), Łodzi (36) i Wrocławiu (34), a w 2003 r. w Łodzi (111), Wrocławiu (83) i Gdańsku (7). W większości przypadków nie ustalono sprawców składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Tylko niektórych sprawców tych wykroczeń ustalono w Łodzi, Płocku i Radomiu. Z tego powodu wydatki związane z likwidacją dzikich składowisk – przykładowo wynoszące w 2003 r. od 100 tys. zł w Gdańsku do 1 246 tys. zł w Łodzi – miasta pokrywały z własnych środków. Na przykład:

- Na terenie Płocka w latach 2002-2003 zlikwidowano odpowiednio 60 i 41 dzikich składowisk odpadów, z których usunięto 212,9 Mg i 254,8 Mg odpadów. Straż miejska ustaliła w powyższych latach odpowiednio 24 i 18 sprawców składowania odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych, z których odpowiednio 18 i 15 ukarała mandataми łącznie na kwotę 1,9 tys. zł i 1,8 tys. zł, a w stosunku do 6 i 3 osób skierowano wnioski do sądu grodzkiego. Sprawcy wykroczeń, którzy zostali zatrzymani lub ustaleni w toku przeprowadzonych czynności wyjaśniających, zostali zobowiązani do uprzątnięcia terenu i usunięcia odpadów na składowisko.
- W latach 2002-2003 w wyniku działań Urzędu Miasta Lublin ze zlikwidowanych dzikich składowisk wywieziono 8 229,5 metrów sześciennych odpadów. Z ilości tej 1 841 metrów sześciennych (22,4%) wywieziono na składowisko komunalne, a pozostała część (74,2%) na inne składowiska. Według wyjaśnień były to m. in. prywatne działki również na terenie innych gmin. Według szacunkowych wyliczeń NIK ilość odpadów zebranych przy likwidacji dzikich składowisk i dostarczonych na składowisko komunalne stanowiła około 42% ilości wykazanej w fakturach powykonawczych. Wykonanie likwidacji dzikich składowisk zlecano firmom wyłonionym w drodze przetargu, w tym firmom, które do czasu zawarcia umów nie miały stosownych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbioru, zbierania lub transportu odpadów komunalnych.

3.2.2. Jednostki zarządzające komunalnymi składowiskami odpadów

Pozwolenia na prowadzenie składowisk

Działalność 9 skontrolowanych jednostek zarządzających komunalnymi składowiskami odpadów odbywała się na podstawie ważnych pozwoleń na ich użytkowanie, instrukcji eksploatacji składowisk oraz zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Przy przyjmowaniu odpadów na składowiska w 4 przypadkach (Lublin, Poznań, Radom, Siedlce) stwierdzono naruszenia postanowień instrukcji eksploatacji składowiska lub zezwoleń. Naruszenia te głównie polegały na przyjmowaniu odpadów od firm, które nie posiadały stosownych zezwoleń oraz od osób fizycznych. Na przykład:

- W latach 2002-2003 odpady z terenu Poznania deponowane były na składowisku zarządzanym przez zakład budżetowy pod nazwą *Wysypisko Odpadów Komunalnych*. Współpraca z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie gospodarki odpadami i posiadającymi stosowne zezwolenia oparta była na podstawie porozumień, zastąpionych następnie umowami. Instrukcja eksploatacji składowiska przewidywała także możliwość dostarczania odpadów przez sporadycznych (jak to określono) dostawców własnymi środkami transportu. W okresie od sierpnia do października 2003 r. odpady dostarczały 203 osoby fizyczne nie posiadające zezwoleń. Z pośród tych osób 23 dostarczały odpady w każdym z trzech badanych miesięcy, a 29 w dwóch miesiącach (o masie od 0,1 Mg do 14,1 Mg).
- Na składowisko odpadów w Rokietnie, zarządzane przez spółkę Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie, w 2003 r. przyjęto 113,5 tys. Mg odpadów, w tym 109,7 Mg odpadów komunalnych. Od 2 przedsiębiorców przyjęto odpady w łącznej ilości 171,42 Mg, mimo że nie posiadali oni stosownych zezwoleń. Dwóch innych przedsiębiorców dostarczyło łącznie 1,5 Mg odpadów ulegających biodegradacji, mimo że instrukcja eksploatacji nie dopuszczała ich przyjmowania.

Ewidencja

Jednostki zarządzające składowiskami odpadów komunalnych prawidłowo prowadziły ilościową i jakościową ewidencję odpadów. Rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji, a danymi zawartymi w informacjach przedkładanych gminom i marszałkom województw odnotowano w 4 jednostkach (Lublin, Płock, Szczecin i Wrocław). Jednostka zarządzająca składowiskiem komunalnym Płocka nie sporządziła i nie przekazała marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych. I tak:

- Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Kobiernikach k. Płocka prowadził ewidencję odpadów w pełnym zakresie oraz przedkładał gminie Stara Biała (na terenie której zlokalizowane jest składowisko odpadów) kwartalne informacje o ilości i składzie odpadów. Dane zawarte w informacjach były zgodne z ewidencją, z wyjątkiem informacji za II. kwartał 2003 r., w której zaniżono ilość przyjętych odpadów (podano 55,84 Mg zamiast 57,84 Mg). Zakład nie sporządził i nie przekazał marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za lata 2002-2003. Przyczyną było – jak wyjaśniano – przeoczenie.

Segregacja i odzysk

Zdaniem NIK prowadzona na składowiskach działalność w zakresie segregowania i odzysku odpadów komunalnych nie była wystarczająco efektywna, co ilustrują niżej podane przykłady:

- Przedsiębiorstwo Utylizacji Odpadów spółka z o. o. w Świdnicy nie realizowała w pełni zobowiązań wynikających z zezwolenia na usuwanie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych. W latach 2002-2003 odzyskano łącznie 238,08 Mg odpadów, co stanowiło zaledwie 0,99% ilości określonej w zezwoleniu. Odzysk odpadów bezpośrednio z kwater powierzono osobom fizycznym (zbieraczom). Odzyskali oni tylko 0,11% odpadów w 2002 r. i 0,06% w 2003 r. (głównie złom). Przedsiębiorstwo eksploatujące składowisko wysegregowało natomiast 6,09 Mg złomu i 26,08 Mg odpadów szklanych. Na składowisku nie prowadzono odzysku makulatury oraz plastiku. Jako przyczynę nierealizowania zobowiązań przewidzianych zezwoleniem wskazano nieopłacalność tej działalności.
- Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „Radkom” spółka z o. o. w Radomiu nie prowadziło w latach 2002-2003 doczyszczania odpadów komunalnych. Zakupiona i zamontowana w 2001 r. (za kwotę 320 tys. zł) linia do segregacji selektywnie zebranych odpadów została przekazana do użytkowania Przedsiębiorstwu Wywozu Nieczystości Stałych „Almax” i Przedsiębiorstwu Usługowo-Produkcyjnemu „Eko-Rad” w Radomiu (na podstawie umowy z dnia 16 maja 2002 r.) W dniu 1 kwietnia 2004 r. spółka „Radkom” przejęła od wymienionych firm linię produkcyjną i wyłączyła ją z użytkowania. Inwestycja została zrealizowana na działce nie będącej własnością gminy, a ponadto bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę. Z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla tej inwestycji firma „Radkom” wystąpiła w dniu 6 maja 2004 r.
- Na składowisku odpadów zarządzanym przez zakład *Wysypisko Odpadów Komunalnych* w Poznaniu odzysk odpadów prowadzono na podstawie umów ze Spółdzielnią Pracy „Surmet” w Poznaniu oraz Stowarzyszeniem „Monar” w Warszawie. W latach 2002-2003 istotnie zmniejszyła się ilość odpadów odzyskanych (odpowiednio 1 390,9 Mg i tylko 795,2 Mg), pomimo znaczącego wzrostu ogólnej ilości odpadów komunalnych przyjętych na składowisko w 2003 r. (o 88,9%).

3.2.3. Jednostki prowadzące działalność w zakresie odbierania, zbierania i transportu odpadów

3.2.3.1. Przestrzeganie przez przedsiębiorców obowiązków związanych z zezwoleniami

Zezwolenia

Działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi bez wymaganych zezwoleń rozpoczęło i okresowo prowadziło 9 spośród 31 skontrolowanych przedsiębiorców (29%). Działanie takie stanowiło wykroczenie i podlegało karze określonej w przepisach dotyczących gospodarowania odpadami, stosownie do przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz art. 70 pkt 6 *ustawy o odpadach*. Stan taki był jednak tolerowany przez prezydentów miast. Wobec żadnego z przedsiębiorców nie zastosowano przewidzianych prawem sankcji. Na przykład:

- W latach 2002-2003 na terenie Siedlec działalność w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych prowadziły (na podstawie zezwoleń udzielonych przez prezydenta miasta Siedlce) spółki: „Lobbe Cleanexpol” (do 30 czerwca 2003 r.) i „Rethmann Cleanexpol” (w okresie od 8 września do 21 grudnia 2003 r.), a od dnia 22 grudnia 2003 r. spółka „Rethmann Recycling” z siedzibą w Warszawie. W okresie od dnia 1 lipca do 7 września 2003 r. odbiór odpadów komunalnych z terenu Siedlec odbywał się bez zezwolenia. Niezłożenie wniosku w tej sprawie tłumaczono niedopatrzeniem, a odbiór odpadów bez zezwolenia wymuszała konieczność realizacji umów.
- Spółka „Kom-Eko” w Lublinie, działając na podstawie zezwoleń prezydenta Lublina, prowadziła do dnia 30 czerwca 2002 r. działalność polegającą na usuwaniu stałych odpadów komunalnych, a od dnia 7 czerwca 2003 r. działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W okresie od 1 lipca 2002 r. do 5 czerwca 2003 r. spółka działała bez zezwolenia, dostarczając na składowisko 38 536,44 Mg odpadów komunalnych.
- Spółka „Sita Wrocław” we Wrocławiu prowadziła działalność w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych na podstawie stosownych zezwoleń prezydenta Wrocławia. Spółka nie miała natomiast zezwolenia na przeładunek odpadów komunalnych zwożonych z terenu miasta samochodami specjalistycznymi do kontenerów wielkopojemnościowych, służących do transportu odpadów na składowiska. Przeładunek odpadów prowadzono w hali zlokalizowanej na terenie bazy, również bez stosownego zezwolenia. Z wnioskiem o wydanie zgody na zmianę sposobu zagospodarowania obiektu i wykorzystanie go jako punktu przeładunkowego odpadów stałych spółka wystąpiła w maju 2003 r. Z powodu nieprzedłożenia decyzji o warunkach zabudowy zgoda taka nie została udzielona.

Naruszanie warunków zezwoleń

Przedsiębiorcy prowadzący działalność na podstawie zezwoleń generalnie składowali odpady komunalne na składowiskach wskazanych w tych zezwoleniach. Jednak 5 przedsiębiorców (spośród 31, czyli 16%), w tym 3 z Łodzi oraz po jednym z Poznania i Szczecina, przekazywało odpady również na składowiska nie wskazane w zezwoleniach.

- Spółka „Rethmann Recycling” Oddział w Łodzi uzyskała zgodę prezydenta Łodzi na składowanie odpadów komunalnych na składowisko w Kąsiu koło Kamieńska w kwietniu 2002 r. W okresie od stycznia do kwietnia 2002 r. przekazała ona jednak na to składowisko tylko 20 426,80 Mg odpadów (30,6% łącznej masy odpadów w tym roku). W latach 2002-2003, kierując się względami ekonomicznymi, spółka przekazywała odpady także na składowiska nie wymienione w zezwoleniach: w Goraninie - 29,23 Mg (0,04% masy odpadów w 2002 r.) i w miejscowości Franki – 1 226,67 Mg odpadów (2,2% masy odpadów w 2003 r.).
- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Hemar” s. j. w Poznaniu w 2002 r. dostarczyło na wskazane w zezwoleniu składowisko odpadów w Suchym Lesie 1 918 Mg odpadów komunalnych (30% masy odpadów w tym roku). Pozostałe 70% odpadów przekazano natomiast na nieujęte w zezwoleniu składowisko w Czmoniu. Składowisko to zostało wskazane dopiero w zezwoleniu prezydenta Poznania obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r.

3.2.3.2. Ewidencjonowanie odpadów komunalnych

Przedsiębiorcy nie wywiązywali się w pełni ze zobowiązań określonych w zezwoleniach na prowadzenie działalności, a dotyczących prowadzenia ewidencji odpadów. Dokumenty związane z obrotem odpadów komunalnych oraz ilościowo-jakościowe ewidencje odpadów w 10 podmiotach (spośród 31, czyli 32% jednostek) zawierały nieprawidłowości i uchybienia formalne. Nieprawidłowości te polegały na niesporządzaniu kart przekazania odpadów lub zbiorczych kart przekazania odpadów. Obowiązek prowadzenia takiej ewidencji wynika z przepisu art. 36 ust. 1-9 *ustawy o odpadach*. Na skutek tego marszałkom województw oraz prezydentom i burmistrzom miast przekazywano nierzetelne i niepełne informacje o gospodarowaniu odpadami. Informacji takich – wymaganych przepisem art. 37 ust. 3 *ustawy o odpadach* (i zezwoleniami) – w 5 przypadkach nie przekazano w ogóle (3 przedsiębiorców z Poznania oraz po jednym z Lublina i Łodzi), a w 6 przypadkach przekazano z opóźnieniem (2 przedsiębiorców z Wrocławia oraz po jednym z Łodzi, Płocka, Poznania i Radomia).

- Spółka „Sita Poznań” przekazała na składowiska w latach 2002-2003, według kart przekazania odpadów, odpowiednio 21 362,69 Mg i 14 417,25 Mg odpadów. Według prowadzonej przez nią ewidencji zebrala natomiast 15,80 Mg i 706,63 Mg odpadów. Tak samo duże różnice występowały pomiędzy danymi zawartymi w zbiorczych kartach przekazania odpadów i w kartach ewidencji odpadów. Było to spowodowane głównie nieewidencjonowaniem odpadów zebranych z nieruchomości administrowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz brakiem części kart (co tłumaczono ich zaginięciem). W informacjach przekazanych przez spółkę w latach 2002-2003 Urzędowi Miasta Poznania wykazano odpady zebrane zarówno z terenu miasta, jak i innych gmin ościennych. Jednocześnie do gmin tych nie przekazano informacji, mimo że obowiązek taki został nałożony zezwoleniami udzielonych spółce przez burmistrzów. Nierzetelną informację o rodzajach i ilości wytworzonych i zebranych odpadach oraz sposobach gospodarowania nimi w latach 2002-2003 przekazano także marszałkowi województwa.
- Spółka „Trans-Formers Wrocław” nie dopełniła obowiązku sporządzania zbiorczych kart przekazania odpadów przekazywanych do stacji przeładunkowej. Karty za lata 2002-2003 sporządzone zostały w trakcie kontroli NIK, na podstawie wydruków komputerowych sporządzonych przez firmę prowadzącą stację przeładunkową.
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania „Łódź” spółka z o. o. w Łodzi prowadziło działalność na terenie tego miasta oraz 5 sąsiednich gmin. Spółka przekazywała w okresach kwartalnych Urzędowi Miasta w Łodzi kopie kart ewidencji odpadów, zawierające dane o odpadach zebranych zarówno z terenu miasta, jak i gmin sąsiadujących. Spółka nie informowała natomiast sąsiednich gmin o ilości i rodzaju odpadów zebranych na ich terenie, pomimo że obowiązek taki wynikał z zezwoleń na odbieranie odpadów.
- Firma p. n. „Architektura Zieleni Hortus” w Lublinie nie prowadziła pełnej ewidencji ilościowej i jakościowej zebranych odpadów, co nie pozwalało na określenie rozmiarów tej działalności, a także ustalenie rodzaju i ilości odzyskanych odpadów.

3.2.3.3. Prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych przez przedsiębiorców

W ocenie NIK przedsiębiorcy zobowiązani do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych prowadzili tę działalność w niewystarczającym zakresie. W latach 2002-2003 udział zgromadzonych selektywnie odpadów w ogólnej masie zebranych odpadów komunalnych przez poszczególnych przedsiębiorców wynosił odpowiednio od 0,03% do 7,2% i od 0,03% do 11,1%. Odzyskane odpady przekazywane były specjalistycznym firmom (do recyklingu), a w jednym przypadku na składowisko odpadów (jako odpady przeznaczone do segregacji).

- Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania S. A. we Wrocławiu selektywnie zebrało w latach 2002-2003 odpowiednio 48,57 Mg i 44,38 Mg odpadów, co stanowiło zaledwie 0,03% ogólnej ilości odpadów komunalnych zebranych na terenie miasta Wrocławia (161 484 Mg i 151 115 Mg). Wpływał na to brak uregulowań umownych z gminą Wrocław oraz rozmieszczenie ograniczonej liczby pojemników do gromadzenia odpadów i w konsekwencji niskie przychody z tej działalności.
- W 2002 r. Zakłady Usługowe „Zachód” spółka z o. o. w Poznaniu odebrały i zdeponowały na składowisku 1 567,72 Mg odpadów komunalnych. Ponadto zebrały selektywnie 0,35 Mg makulatury, co stanowiło 0,02% ilości odpadów dostarczonych na składowisko. Wymóg gromadzenia odpadów w sposób selektywny nałożony został na to przedsiębiorstwo w styczniu 2003 r. Ilość odpadów odzyskanych i przekazanych do recyklingu od tamtego czasu wyniosła jednak tylko 4,5 Mg, co stanowiło 0,3% ilości odpadów dostarczonych na składowiska (1 576,08 Mg).
- Firma Handlowo-Usługowo-Produkcyjna „Jantra” spółka z o. o. w Przecławiu umożliwiła mieszkańcom Szczecina selektywne gromadzenie odpadów poprzez rozmieszczenie 62 pojemników na makulaturę, szkło i tworzywa sztuczne. Zgromadzone w tych pojemnikach odpady nie były sprzedawane odbiorcom, lecz zbierane jednym samochodem i przekazywane na składowisko jako zmieszane odpady opakowaniowe z przeznaczeniem do segregacji. Do pojemników zebrano 95,9 Mg w 2002 r. i 73,1 Mg w 2003 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Dla każdej z uczestniczących w kontroli Delegatur NIK – z wyjątkiem Delegatury w Warszawie – przewidziano do kontroli pięć jednostek: urząd miasta wojewódzkiego, jednostkę zarządzającą komunalnym składowiskiem odpadów tego miasta (z wyjątkiem Delegatury w Łodzi, ponieważ na terenie tego województwa nie było czynnego składowiska) oraz trzy podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów komunalnych. Delegatura NIK w Warszawie miała przeprowadzić kontrolę w urzędach miast w Płocku, Radomiu i Siedlcach oraz (podobnie jak inne delegatury) w odpowiedniej liczbie pozostałych jednostek. Doboru jednostek prowadzących działalność w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów komunalnych dokonano spośród tych, które dostarczyły największą ilość odpadów.

Przedmiotowa kontrola była głównie kontrolą wykonania zadań i w związku z tym głównymi kryteriami oceny była legalność i rzetelność, a także skuteczność. Miernikiem stosowanym przy ocenie działalności kontrolowanych jednostek była przede wszystkim realizacja zasad, wymagań i obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz udzielanych zezwoleń.

Ustalenia przywołanej już kontroli NIK z 2003 (koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK) wskazywały na to, że spośród 42 skontrolowanych urzędów miast i gmin znaczna część (62%) nie wprowadziła systemu selektywnej zbiórki odpadów, a część jednostek samorządowych (14%) działań zmierzających do uruchomienia takiej zbiórki nie podjęła i nie zaplanowała. Z eksploatowanych na terenie tych urzędów 38 składowisk odpadów komunalnych dla 32% z nich nie opracowano instrukcji eksploatacji, a dla 42% nie wykonano przeglądu ekologicznego. Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK wynikało, że w gminach przystąpiono do rozszerzenia systemu selektywnej zbiórki odpadów oraz podjęto działania dla uregulowania stanu formalno-prawnego składowisk odpadów.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. W toku kontroli m. in. zasięgnięto informacji w 17 jednostkach niekontrolowanych. W jednej jednostce przesłuchano w charakterze świadka pracownika zajmującego w okresie objętym kontrolą kierownicze stanowisko. Kierownik jednej skontrolowanej jednostki ukarał karą upomnienia pracownika za nieterminowe sporządzenie rocznego zestawienia danych o rodzajach i ilości wytworzonych odpadów oraz sposobach gospodarowania nimi. W innej jednostce stwierdzono nieuregulowanie należności z tytułu niewywiązania się z warunków umowy w kwocie 10,7 tys. zł na rzecz komunalnej jednostki zarządzającej składowiskiem odpadów.

Wystosowano 50 wystąpień do kierowników jednostek skontrolowanych i do jednego organu nadzoru budowlanego. W 44 wystąpieniach sformułowano ogółem 111 wniosków pokontrolnych. W wystąpieniach skierowanych do 5 przedsiębiorców oraz 2 jednostek zarządzających składowiskami odpadów nie formułowano wniosków, ponieważ nie stwierdzono nieprawidłowości. Wystąpienie do organu nadzoru budowlanego skierowano w związku z naruszeniem przepisów art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*²⁰ przy montażu linii segregacji selektywnie zebranych odpadów komunalnych. Nie zgłoszono zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków w zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Wnioski kierowane do poszczególnych kierowników kontrolowanych jednostek zaprezentowano w części 2.3 niniejszej *Informacji (Uwagi końcowe i wnioski)*. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne prezydenci miast informowali o podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m. in. o: przystąpieniu do opracowania wymagań i obowiązków dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, wyeliminowaniu nieprawidłowości przy określaniu obowiązków i zwiększeniu bieżących kontroli ich przestrzegania, podejmowanych działaniach organizacyjnych i inwestycyjnych mających na celu rozszerzenie segregacji odpadów komunalnych. Kierownicy jednostek zarządzających składowiskami odpadów informowali o podjęciu realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m. in. o: działaniach eliminujących nieprawidłowości przy przyjmowaniu

²⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

odpadów komunalnych na składowiska oraz zobligowaniu osób odpowiedzialnych za prowadzenie dokumentacji do sumiennego wywiązywania się z obowiązków.

Kierownicy jednostek prowadzących działalność w zakresie odbierania, zbierania lub transportu odpadów komunalnych w udzielonych odpowiedziach informowali m. in. o: zaprzestaniu składowania odpadów komunalnych w miejscach nie określonych w zezwoleniach, pouczeniu i zobowiązaniu odpowiedzialnych pracowników do prawidłowego prowadzenia dokumentacji odpadów komunalnych, działaniach podjętych na rzecz rozszerzenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych oraz zobowiązali się do terminowego przekazywania zainteresowanym organom wymaganych informacji i sprawozdań.

Do dnia 2 grudnia 2004 r. zrealizowano 80 wniosków pokontrolnych, 25 jest w trakcie realizacji, a 6 jeszcze nie wykonano.

Słowniczek ważniejszych pojęć

Odpady = każda substancja lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do ustawy o odpadach, którą posiadacz pozbywa się, zamierza pozbyć się lub do pozbycia się jest zobowiązany.

Odpady komunalne = są to odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Posiadacz odpadów = każdy, kto faktycznie włada odpadami (wytwórca odpadów, inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna).

Gospodarowanie odpadami = rozumie się przez to zbieranie, transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami albo nad miejscami unieszkodliwiania odpadów.

Zbieranie odpadów = każde działanie – w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów – które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania.

Odzysk odpadów = wszelkie działania – niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska – polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy o odpadach.

Unieszkodliwianie odpadów = poddawanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych, określonych w załączniku nr 6 do ustawy o odpadach, w celu doprowadzenia ich do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Magazynowanie odpadów = rozumie się przez to czasowe przetrzymywanie lub gromadzenie odpadów przed ich transportem, odzyskiem lub unieszkodliwianiem.

Recykling (recycling) = taki odzysk, który polega na powtórным przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym, w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling ograniczony, z wyjątkiem odzysku energii.

Wykaz skontrolowanych jednostek

NIK Delegatura w Gdańsku

1. Urząd Miejski w Gdańsku
2. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Blask-Bud” spółka z o. o. w Gdańsku
3. Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „Kom-Eko” spółka z o. o. w Gdańsku
4. Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne „Sanatorius” s. c. w Gdańsku
5. Przedsiębiorstwo Usługowo-Wdrożeniowe „Gratus” spółka z o. o. w Gdańsku
6. Zakład Utylizacyjny spółka z o. o. w Gdańsku

NIK Delegatura w Łodzi

1. Urząd Miasta Łodzi
2. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Łódź spółka z o. o. w Łodzi
3. „Rethmann Recykling” spółka z o. o., Oddział w Łodzi
4. Zakład Robót Komunalnych spółka z o. o. w Łodzi

NIK Delegatura w Lublinie

1. Urząd Miasta Lublina
2. Architektura Zieleni „Hortus” w Lublinie
3. „Kom-Eko” spółka z o. o. w Lublinie
4. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie spółka z o. o.
5. MPO „Sita” Lublin S. A. w Lublinie

NIK Delegatura w Poznaniu

1. Urząd Miasta Poznania
2. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Hemar” Marzena Brzeczek i Henryk Fiksa s. j. w Poznaniu
3. Przedsiębiorstwo Usług Komunalno-Transportowych „Vikom” Iwona i Rafał Kubera s. j. w Poznaniu
4. „Sita Poznań” spółka z o. o. w Poznaniu
5. Zakłady Usługowe „Zachód” spółka z o. o. w Poznaniu
6. Wysypisko Odpadów Komunalnych w Poznaniu

NIK Delegatura w Rzeszowie

1. Urząd Miasta Rzeszowa
2. Gospodarka Komunalna spółka z o. o. w Białowej
3. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Rzeszów” spółka z o. o. w Białej k. Rzeszowa
4. Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej „Trans-Formers Podkarpacie” spółka z o. o. w Przemyśle
5. Zakład Gospodarki Komunalnej Gminy Radymno w Skołaszowie

NIK Delegatura w Szczecinie

1. Urząd Miejski w Szczecinie
2. Firma Usługowo-Handlowo-Produkcyjne „Jantar” spółka z o. o. w Przecławiu

3. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania spółka z o. o. w Szczecinie
4. Miejski Zakład Gospodarki Odpadami w Szczecinie
5. „Rethmann Szczecin” Oczyszczanie Miasta spółka z o. o. w Szczecinie

NIK Delegatura w Warszawie

1. Urząd Miasta Płocka
2. „Eko-Maz” spółka z o. o. w Płocku
3. „Rethmann Recycling” spółka z o. o. w Warszawie, Oddział w Płocku
4. „Sita” Płocka Gospodarka Komunalna spółka z o. o. w Płocku
5. Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych spółka z o. o. w Kobiernikach k. Płocka
6. Urząd Miejski w Radomiu
7. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „Interbud” spółka z o. o. w Radomiu
8. Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „Radkom” spółka z o. o. w Radomiu
9. Przedsiębiorstwo Wywozu Nieczystości Stałych „Almax” spółka z o. o. w Radomiu
10. „Sita Radom” spółka z o. o. w Radomiu
11. Urząd Miasta Siedlce
12. Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Siedlcach spółka z o. o.
13. „Rethmann Recycling” spółka z o. o. w Warszawie, Zakład w Siedlcach
14. Zakład Utylizacji Odpadów spółka z o. o. w Siedlcach

NIK Delegatura w Wrocławiu

1. Urząd Miasta Wrocławia
2. Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej „Trans-Formers Wrocław” spółka z o. o. we Wrocławiu
3. Przedsiębiorstwo Utylizacji Odpadów spółka z o. o. w Świdnicy
4. „Sita Wrocław” spółka z o. o. we Wrocławiu
5. Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania S. A. we Wrocławiu

**Lista osób zajmujących w urzędach miast
kierownicze stanowiska w okresie objętym kontrolą**

Prezydent Gdańska	Paweł Adamowicz
Prezydent Łodzi	Krzysztof Panas do 19 czerwca 2002 r. Krzysztof Jagiełło od 3 lipca do 17 listopada 2002 r. Jerzy Kropiwnicki od 18 listopada 2002 r.
Prezydent Lublina	Andrzej Pruszkowski
Prezydent Płocka	Wojciech Hetkowski do 19 listopada 2002 r. Mirosław Milewski od 19 grudnia 2002 r.
Prezydent Poznania	Ryszard Grobelny
Prezydent Radomia	Adam Włodarczyk do 17 listopada 2002 r. Zdzisław Marcinkowski od 18 listopada 2002 r.
Prezydent Rzeszowa	Andrzej Szlachta do dnia 28 listopada 2002 r. Tadeusz Ferenc od dnia 29 listopada 2002 r.
Prezydent Siedlec	Mirosław Symanowicz
Prezydent Szczecina	Edmund Runowicz do 20 listopada 2002 r. Marian Jurczyk od 21 listopada 2002 r.
Prezydent Wrocławia	Rafał Dutkiewicz

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 214, poz. 1806; Nr 153, poz. 1271; z 2003 r. Nr 80, poz. 717; Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055; Nr 116, poz. 1203).
2. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622; zm.: z 1997 r. Nr 60, poz. 369; Nr 121, poz. 770; z 2000 r. Nr 22, poz. 272; z 2001 r. Nr 100, poz. 1085; Nr 154, poz. 1800; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr 7, poz. 78; z 2004 r. nr 96, poz. 959; Nr 173, poz. 1808).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627; zm.: Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229; z 2002 r. Nr 74, poz. 676; Nr 113, poz. 984; M. P. Nr 49, poz. 715; Dz. U. Nr 153, poz. 1271; Nr 233, poz. 1957; z 2003 r. Nr 46, poz. 392; Nr 80, poz. 717 i 721; Nr 162, poz. 1568; Nr 175, poz. 1693; Nr 190, poz. 1865; Nr 217, poz. 2124; M. P. z 2003 r. Nr 50, poz. 782 i 783; Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177; Nr 49, poz. 464; Nr 70, poz. 631; Nr 92, poz. 880; Nr 96, poz. 959; Nr 121, poz. 1263).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628; zm.: z 2002 r. Nr 41, poz. 365; Nr 113, poz. 984; Nr 199, poz. 1671; z 2003 r. Nr 7, poz. 78; z 2004 r. Nr 96, poz. 959; Nr 116, poz. 1208).
5. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085; zm.: z 2002 r. Nr 143, poz. 1196; z 2003 r. Nr 7, poz. 78; Nr 190, poz. 1865; z 2004 r. Nr 49, poz. 464).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (j. t. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139; zm.: Nr 41, poz. 412; Nr 111, poz. 1279; z 2000 r. Nr 12, poz. 136; Nr 109, poz. 1157; Nr 120, poz. 1268; z 2001 r. Nr 5, poz. 42; Nr 14, poz. 124; Nr 100, poz. 1085; Nr 115, poz. 1229; Nr 154, poz. 1804; z 2002 r. Nr 25, poz. 253; Nr 113, poz. 984; Nr 130, poz. 1112; z 2003 r. Nr 80, poz. 717). Ustawa została uchylona z dniem 1 stycznia 2004 r.
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717; zm.: Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41).
8. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43; zm.: Nr 106, poz. 679; Nr 121, poz. 770; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; Nr 199, poz. 1937; z 2003 r. Nr 96, poz. 874).
9. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (j. t. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; zm.: Nr 45, poz. 391; Nr 65, poz. 594; Nr 96, poz. 874; Nr 166, poz. 1611; Nr 189, poz. 1851; zm. przen. Dz. U. z 2001 r. Nr 88, poz. 961; z 2002 r. Nr 153, poz. 1271; z 2003 r. Nr 166, poz. 1611; z 2004 r. Nr 93, poz. 890; Nr 121, poz. 1264; Nr 123, poz. 1291).
10. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664; zm.: z 2001 r. Dz. U. Nr 76, poz. 813; Nr 113, poz. 1208; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr 2, poz. 16; Nr 130, poz. 1188; Nr 165, poz. 1591). Ustawa została uchylona z dniem 2 marca 2004 r.
11. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (j. t. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 982; zm.: z 2001 r. Nr 110, poz. 1189; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271; z 2003 r. Nr 170, poz. 1652; Nr 190, poz. 1865; Nr 217, poz. 2124; z 2004 r. Nr 121, poz. 1263).

12. Uchwała Nr 219 Rady Ministrów z dnia 29 października 2002 r. w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami (M. P. z 2003 r. Nr 11, poz. 159).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 października 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów, które mogą być składowane w sposób nieselektywny (Dz. U. Nr 191, poz. 1595).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów (Dz. U. Nr 220, poz. 1858).
16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 października 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów, których zbieranie lub transport nie wymagają zezwolenia na prowadzenie działalności, oraz podstawowych wymagań dla zbierania i transportu tych odpadów (Dz. U. Nr 188, poz. 1575; sprost.: Dz. U. z 2003 r. Nr 38, poz. 333).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. Nr 152, poz. 1736).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska i sposobu ich przedstawiania (Dz. U. Nr 100, poz. 920; zm. Dz. U. z 2003 r. Nr 113, poz. 1075).
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzenia i przekazania zbiorczych zestawień danych (Dz. U. Nr 152, poz. 1737).
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. Nr 66, poz. 620).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688; zm.: z 2001 r. Dz. U. Nr 47, poz. 501; z 2002 r. Dz. U. Nr 46, poz. 436; Nr 93, poz. 836; Nr 156, poz. 1300).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz. U. Nr 61, poz. 549).

Wykaz podstawowej bibliografii

1. „Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Komentarz”. Praca pod red. Jerzego Jendrośki, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.
2. „Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Komentarz”. Praca pod red. Jana Jerzmańskiego, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2002.
3. „Strategia gospodarki odpadami komunalnymi”. Praca pod red. M. Żygadło, Polski Związek Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań 2001.
4. J. Machowski „Organizacja środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój” Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Środowiska
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Ochrony Środowiska